



UN-HABITAT



**Programa de las Naciones Unidas para los
Asentamientos Humanos**

Programme des Nations Unies pour les établissements humains - Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

Guía para el monitoreo de la Meta 11

*“Para el año 2020 haber Mejorado
Sustancialmente la Vida de por lo Menos
100 Millones de Habitantes de Asentamientos
Precarios”*

Índice

Prólogo	1
Objetivos de Desarrollo del Milenio	2
La Meta 11 en el marco del desarrollo general	3
Tendencias mundiales de los asentamientos precarios	4
Gente que vive en asentamientos precarios	5
Monitoreo de la Meta 11	6
Mejora de los asentamientos humanos: cinco dimensiones fundamentales	7
Acceso al agua potable	8
Acceso al saneamiento básico	9
Tenencia Segura	10
Durabilidad de la vivienda	12
Área suficiente para vivir	13
Informe sobre la Meta 11 de los ODM	14
¿Qué deben incluir los informes?	15

Las designaciones empleadas y la presentación del material de esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión de parte del Secretariado de las Naciones Unidas con respecto al estatuto legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus respectivas autoridades, o con respecto a la delimitación de fronteras o límites, ni tampoco al sistema económico o al nivel de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones del informe no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UN-HABITAT), del Consejo de Gobierno de UN-HABITAT ni de sus Estados Miembros.

Está permitida la reproducción de pasajes de esta publicación sin autorización, a condición de que se indique la fuente.

© Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UN-HABITAT), 2003

ISBN: 92-1-131682-0
HS/690/03E

Las publicaciones sobre el Programa Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas pueden ser obtenidas en las Oficinas Regionales de Información de UN-HABITAT o directamente en:

P.O.Box 30030
Nairobi, Kenya
Fax: +(254-20) 624060
E-mail: unhabitat@unhabitat.org
Website: <http://www.unhabitat.org>

Informe diseñado y presentado por Michael Jones Software - mjs@triad.co.ke
Fotografía de la portada de Thierry Geenen del Proyecto de la Cuenca del Río Nairobi, PNUMA

Prólogo

Esta guía representa un hito en los esfuerzos de las Naciones Unidas para monitorear los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por los estados miembros de la ONU en el año 2000. Estos objetivos contemplan la dimensión esencial de la pobreza y sus efectos sobre la vida de las personas, y constituyen, por sí mismos, un compromiso de los líderes del mundo con los pobres del mundo, encarando los más apremiantes problemas relacionadas con la pobreza, tales como la salud, la igualdad entre los sexos, la educación y la sostenibilidad ambiental.

A UN-HABITAT se le ha asignado la responsabilidad de asistir a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a monitorear y finalmente alcanzar el objetivo mundial “Ciudades sin Asentamientos Precarios” de mejorar sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios hasta el año 2020. Para cumplir esta tarea, UN-HABITAT ha consultado a numerosos expertos para desarrollar definiciones genéricas y operativas de términos y conceptos relacionados con la pobreza urbana y los asentamientos precarios para uso de los Gobiernos Nacionales, encargados de la formulación de políticas y sus consejeros, planificadores, autoridades locales, estadísticos, especialistas en encuestas y académicos. Esta guía ofrece no solamente las definiciones, sino también una jerarquía de indicadores a nivel operativo y formas específicas de mensurarlos.

Cada país debe utilizar esta guía para entender los problemas y fijar sus propios objetivos y metas en lo referente a reconocer las condiciones, las tendencias y las necesidades de los asentamientos precarios. Para lograr la meta establecida por los países, “Ciudades sin Asentamientos Precarios”, deben adoptarse políticas coordinadas y acciones relacionadas con la recuperación y rehabilitación de los asentamientos precarios, la gestión medioambiental, el desarrollo de la infraestructura, la prestación de servicios y la reducción de la pobreza en general.

Esta guía práctica, publicada al mismo tiempo que se realiza la primera reunión del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), promete contribuir con nuestro esfuerzo colectivo de monitorear los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y contribuir a que las ciudades del mundo mejoren las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos precarios. Merece atención especial de todos los coparticipantes de la Agenda Hábitat en un momento en que los asentamientos están siendo identificados, claramente, como una cuestión crucial para el desarrollo en todo el mundo.

Sra. Anna Kajumulo Tibaijuka
Directora Ejecutiva
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT)

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Establecimiento de objetivos para el Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por los estados miembros de la ONU en el año 2000 son objetivos generales para todo el mundo. Hacen frente a la dimensión esencial de la pobreza y sus efectos sobre las vidas de las personas, atacando los apremiantes problemas relacionadas con la pobreza, tales como la salud, la igualdad entre los sexos, la educación y la sostenibilidad ambiental. Al aceptar estos objetivos, la comunidad internacional se ha comprometido con los pobres del mundo –los más vulnerables– en términos precisos, por medio de metas cuantitativas.

Con el propósito de dar asistencia a los Estados Miembros en el desarrollo de los ocho objetivos de la Declaración del Milenio, el Sistema de las Naciones Unidas ha fijado metas numéricas para cada objetivo. Además, ha seleccionado los indicadores apropiados para monitorear el progreso de los objetivos y consecución de las metas correspondientes. Una lista de 18 metas y de más de 40 indicadores correspondientes a los objetivos garantiza la evaluación y apreciación común del estado de los ODM en ámbito mundial, nacional y local.

El Sistema de las Naciones Unidas ha asignado a UN-HABITAT la responsabilidad de prestar asistencia a los Estados Miembros en el monitoreo y consecución gradual de la Meta “Ciudades sin Asentamientos Precarios”, también conocida como “Meta 11”. Una de las tres metas del Objetivo 7, “Garantizar la sostenibilidad del medioambiente”, la Meta 11 es: “Para el año 2020, haber mejorado sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios.”

La Meta 11 del Objetivo 7 es la respuesta a uno de los desafíos más acuciantes del Milenio. Ocupándose de la gente que vive en las peores condiciones físicas en las ciudades del mundo, la Meta 11 es un reconocimiento directo de que los asentamientos precarios son un problema de desarrollo que debe ser encarado. Los asentamientos precarios no pueden ser considerados sencillamente como una consecuencia desafortunada de la pobreza urbana, sino que deben ser tratados como un problema de primera grandeza.

En un esfuerzo de fomentar el monitoreo de esta meta, UN-HABITAT ha emprendido la tarea de definir y articular los indicadores relevantes, consultando a activistas, profesionales en ejercicio y encargados de la formulación de políticas con experiencia demostrada en la reducción de la pobreza urbana. El organismo también está muy interesado en la compilación de datos mundiales para generar estadísticas y cálculos estimativos válidos que cuantifiquen la magnitud y las características de los asentamientos precarios, como un primer paso necesario para formular recomendaciones y acciones sobre políticas a nivel mundial. El paso futuro será asistir a los Estados Miembros con instrumentos de promoción, tales como las campañas mundiales de afianzamiento del derecho de tenencia de la tierra y en pro de la buena gestión urbana, y con cooperación técnica en la recuperación y rehabilitación de los asentamientos precarios y en la gestión urbana.

Las metas no se imponen, son una demanda internacional

Cada país necesita fijar sus propios objetivos y metas en relación con las condiciones, tendencia y necesidades reconocidas. Las metas deben ser consideradas como compromisos asumidos por los países con el respaldo de la comunidad internacional. La Meta 11 requiere políticas y acciones coordinadas relacionadas con la recuperación y rehabilitación de los asentamientos precarios, la gestión medioambiental, el desarrollo de la infraestructura, la prestación de servicios y la reducción de la pobreza en general.

“Hasta 2020 haber alcanzado una mejora sustantiva en la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios.”

¿Cuáles son los obstáculos?

Políticas ineficaces. El fracaso en planificar la ciudad para atender las tendencias demográficas urbanas. El fracaso en satisfacer las necesidades de las personas, las injusticias en el acceso a los servicios, la falta de seguridad de tenencia y las desigualdades entre hombres y mujeres. Pero hay también problemas más amplios a considerar: la carga de la deuda, la disminución de la ayuda para el desarrollo y, a veces, las inconsistencias en las políticas de donantes que impiden un progreso más rápido .

¿Qué hace falta para superar estos obstáculos?

El diálogo para entender las necesidades de la gente pobre e incluirlas en la planificación la ciudad. La comprensión de los fenómenos de los asentamientos precarios en su propio contexto y de las condiciones en las cuales hombres y mujeres viven en los asentamientos precarios, a través de la recopilación y el análisis de la información adecuada, forma parte de la respuesta al problema. Los administradores de la ciudad y las partes interesadas deberían ser capaces de planear intervenciones en los asentamientos contando con informaciones confiables que deberían ser entendidas y reconocidas por todos.

Si algunos países han hecho grandes progresos en mejorar sustancialmente la vida de los habitantes de los asentamientos precarios, otros también pueden hacerlo.

La Meta 11 sobre asentamientos precarios puede ser alcanzada, pero requerirá un gran esfuerzo. El éxito exigirá voces más fuertes en favor de los pobres para lograr la mejora de la seguridad de tenencia, el planeamiento adecuado y la estabilidad económica que favorezcan el desarrollo de los servicios básicos. También se necesitará voluntad política para transformarla en una prioridad del Milenio.

Estas directrices tienen como objetivo asesorar a los socios de UN-HABITAT, entre los que se incluyen Gobiernos Nacionales, encargados de la formulación de políticas y sus consejeros, planificadores, de la ciudad, estadísticos o especialistas en encuestas de los Institutos Nacionales de Estadísticas o del medio académico, proporcionando las definiciones genéricas y operativas de los conceptos de tenencia segura y asentamiento precario. Para este propósito, las directrices proponen no solamente las definiciones, sino también una jerarquía de indicadores a nivel operativo y formas específicas de mensurarlos.

La Meta 11 dentro del marco de desarrollo general

La Meta 11 es solo una parte del amplio marco de desarrollo

Dentro del contexto de los varios objetivos de desarrollo compitiendo unos con otros por recibir atención de los encargados de formular políticas y obtener parte de los limitados recursos financieros internacionales para el desarrollo, es importante observar la selección de los objetivos y metas adoptados por la comunidad internacional para el desarrollo.

Se logrará mejorar sustancialmente la vida de los habitantes de los asentamientos precarios al considerar el problema en su totalidad

La Meta 11 trata más específicamente de los problemas de los asentamientos precarios y de la mejora de la vida de los habitantes de los asentamientos precarios. Sin embargo, para hacer frente al desafío de los habitantes de los asentamientos precarios, es necesario considerar las otras facetas del problema a través de los otros objetivos y metas. Las condiciones de los habitantes de los asentamientos precarios no mejorarán en el mundo si no se toman medidas para erradicar la pobreza y el hambre (objetivo 1), reducir la mortalidad infantil (objetivo 4), combatir el VIH/SIDA (objetivo 6) y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (objetivo 8).

Cada país y ciudad debe considerar el marco de desarrollo propuesto en los ODM de forma general y decidir cuáles de los objetivos y metas deben ser considerados para mejorar sustancialmente la vida de los habitantes de los asentamientos precarios. Una manera práctica de hacerlo es seleccionar los objetivos y metas claves relacionados y **medir el progreso hecho en la consecución de cada objetivo en las áreas de asentamiento precario**. Los países pueden seleccionar metas e indicadores adicionales con el objetivo de completar el diagnóstico de las condiciones de los asentamientos precarios. *Por ejemplo: Meta 3. Garantizar que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. ¿Se consigue esto en los asentamientos precarios en la misma medida que en las otras áreas de la ciudad? Si no, ¿cuál debería ser la próxima meta para los años X e Y?*

Alcance de los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre

Meta 1. Reducir a la mitad la proporción de personas cuyo ingreso sea menor a un dólar por día

Meta 2. Disminuir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal

Meta 3. Garantizar que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

Meta 4. Eliminar las disparidades entre los sexos en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y para todos los niveles de educación para el año 2015

Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil

Meta 5. Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años

Objetivo 5. Mejorar la salud materna

Meta 6. Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

Meta 7. Detener y comenzar a revertir la tendencia de expansión del VIH/SIDA

Meta 8. Detener y comenzar a reducir la incidencia de la malaria y otras enfermedades importantes

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e revertir la pérdida de recursos del medio ambiente

Meta 10. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

Meta 11. Haber mejorado sustancialmente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios

Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Meta 12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello conlleva el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, desarrollo y la reducción de la pobreza, nacional e internacionalmente

Meta 13. Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que se hayan comprometido a reducir la pobreza

Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países sin acceso al mar y los estados insulares pequeños

Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo aplicando medidas nacionales e internacionales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo

Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo

Meta 17: En cooperación con los laboratorios farmacéuticos, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad y a precios asequibles en los países en desarrollo

Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Tendencias mundiales de los asentamientos precarios

Aproximadamente dos mil millones de personas viven actualmente en regiones urbanas del mundo en vías de desarrollo. Las proyecciones son que esta cifra se duplique en los próximos 30 años, en cuyo caso los habitantes urbanos representarán casi mitad de la población mundial¹. Por otra parte, la mayoría de esos nuevos habitantes urbanos probablemente será pobre, dando como resultado un fenómeno llamado “urbanización de la pobreza”. Los asentamientos precarios son una manifestación física y espacial del incremento de la pobreza urbana y la desigualdad en diferentes áreas de la ciudad. Sin embargo, no todos los urbanos pobres viven en asentamientos precarios ni son siempre pobres todos los habitantes de los asentamientos precarios.

Se calcula que hasta un tercio de la población urbana del mundo vive en asentamientos precarios. El crecimiento comparativamente más rápido de las áreas urbanas de los países en vías de desarrollo sugiere que los problemas asociados a la población de asentamientos precarios empeorarán en justamente en las áreas que ya son más vulnerables. **Más del 70%** de la población urbana de los países menos adelantados (PMA) y del África subsahariana vivía en asentamientos en 2001, y la tendencia es que este porcentaje crezca a menos que haya una intervención substancial. Sin tener en cuenta la caracterización de los asentamientos precarios, los habitantes de los asentamientos enfrentan grandes desafíos con respecto al desarrollo tales como tasas de mortalidad infantil y de morbilidad más altas que las de los que habitan fuera de asentamientos precarios o de la población rural.

Aunque el término “asentamiento precario” es considerado un comodín fácilmente comprensible, disfraza el hecho que este y otros términos se refieren a una multitud de diferentes asentamientos y comunidades. Sin embargo, se puede decir que los asentamientos precarios se dividen en dos amplias clases:

- Asentamientos precarios de la esperanza: los asentamientos que “progresan”, que se caracterizan tener estructuras, normalmente construidas por los propios habitantes, generalmente de forma ilegal, (ej. por ocupantes ilegales) que están pasando o han pasado recientemente por un proceso de desarrollo, consolidación, recuperación y rehabilitación; y
- Asentamientos de la desesperación: el “deterioro” de los barrios, en los cuales las condiciones ambientales y los servicios domésticos están atravesando por un proceso de degradación.

Las personas a cargo de las políticas públicas ven ahora los asentamientos precarios más positivamente que en el pasado. Se los encara, cada vez más, como lugares de oportunidad, como “asentamientos de la esperanza” en vez de “asentamientos de la desesperación”. Los enfoques nacionales sobre los asentamientos han cambiado generalmente de la implementación de políticas negativas -tales como el desalojo forzado, abandono benigno y reasentamiento involuntario- a políticas más positivas, tales como la autoayuda, la recuperación y rehabilitación, la instrumentación y las políticas basadas en el derecho.

¹ 1. Naciones Unidas (2002), “Perspectivas de Urbanización Mundial: Revisión de 2001, Tablas y Marcos de Datos”, División de Población Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Secretariado de las Naciones Unidas, 20 de Marzo de 2002, ESA/P/WP. 173, pág. 1.

Población que vive en asentamientos precarios (cálculo de UN-HABITAT, 2001)

Áreas	Población Total (millones)		Población urbana Total (millones)		Población Urbana como % de la Población Total		% asentamientos urbanos precarios	Población de Asentamientos Precarios Urbanos (millones)
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	2001	2001
MUNDO	5225	6134	2286	2923	43.5	47.7	31.6	924
Regiones desarrolladas	1148	1194	846	902	73.7	75.5	6.0	54
Regiones en vías de desarrollo	4106	4940	1439	2022	35.0	40.9	43.0	870
Países menos adelantados (PMA)	515	685	107	179	20.8	26.2	78.2	140

	Población urbana Total (millones)	Población urbana como % de la población total	Población de los Asentamientos precarios urbanos (millones)	Población de los asentamientos precarios como % del total de la población urbana
MUNDO	2 923	47,7	924	31,6
Regiones desarrolladas	902	75,5	54	6,0
Europa	534	73,6	33	6,2
Otras	367	78,6	21	5,7
Regiones en vías de desarrollo	2 022	40,9	870	43,0
África del norte	76	52,0	21	28,2
África	231	34,6	166	71,9
Latinoamérica y el Caribe	399	75,8	128	31,9
Asia oriental	533	39,1	194	36,4
Asia oriental excluyendo a China	61	77,1	16	25,4
Asia meridional-central	452	30,0	262	58,0
Asia sudoriental	203	38,3	57	28,0
Asia Occidental	125	64,9	41	33,1
Oceanía	2	26,7	0	24,1
Países en transición	259	62,9	25	9,6
Comunidad de Estados Independientes	181	64,1	19	10,3
Otros de Europa	77	60,3	6	7,9
Países menos adelantados (PMA)	179	26,2	140	78,2

Fuentes:

UN-HABITAT, Observatorio Mundial Urbano, 2003. Cálculos basados en:

1/ Población Urbana y Total: División de Población de la ONU, Perspectivas de Urbanización Mundial: Revisión de 2001, Tabla A.1;

2/ Porcentaje de Asentamientos Precarios: DHS (1987-2001); MICS (1995-2000).

Monitoreo de la Meta 11

El sistema de las Naciones Unidas asignó inicialmente dos indicadores a la Meta 11:

- Indicador 31: Proporción de hogares con tenencia segura;
- Indicador 32: Proporción de personas con acceso a saneamiento mejorado.

Sin embargo, hasta hace poco, no había una definición operativa internacionalmente reconocida de los asentamientos precarios. Otras nociones fueron utilizadas en lugar de documentar la existencia de los asentamientos precarios: el porcentaje de la población que vive en asentamientos informales, la durabilidad, calidad y el tamaño de las viviendas, el nivel de los servicios básicos, etc. Lo mismo se aplica a la tenencia segura, el indicador 31.

En la reunión llevada a cabo en Nueva York, en enero de 2002, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) sobre los ODM expresó su preocupación de que la tenencia y el saneamiento no responden de forma adecuada a la meta de “mejorar sustancialmente las vidas de por lo menos 100 millones de habitantes de los asentamientos precarios hasta el año 2020”. UN-HABITAT, por lo tanto, también propuso el desarrollo de una definición y medición operacional de la mejora de los asentamientos precarios, para responder más directamente a la Meta 11.

Una Reunión del Grupo de Expertos fue celebrada en Nairobi, en noviembre de 2002, para “Definir los Asentamientos Precarios y la Tenencia Segura”.

“Un asentamiento precario es un asentamiento contiguo donde los habitantes se caracterizan por tener vivienda y servicios básicos inadecuados. A menudo, los asentamientos precarios no son reconocidos y no son tratados como una parte incorporada o igual a las demás partes de la ciudad por las autoridades públicas.”

Los expertos convinieron en una definición genérica de los asentamientos precarios (ver cuadro).

La Reunión del Grupo de Expertos recomendó que se emprendiese un monitoreo adecuado de la Meta 11 teniendo en cuenta cinco componentes que reflejan las condiciones que caracterizan los asentamientos precarios:

- Estatus residencial inseguro;
- Acceso inadecuado al agua potable;
- Acceso inadecuado al saneamiento básico y a otra infraestructura;
- Viviendas de baja calidad estructural;
- Hacinamiento.

También se recomendó el desarrollo de un índice de los asentamientos precarios con base en los componentes citados anteriormente a través de redes de activistas, encargados de la formulación de políticas, estudiantes y profesionales en ejercicio.

¿Qué es un hogar de asentamiento precario?

“Un hogar de asentamiento precario es un grupo de individuos que viven debajo del mismo techo y que carecen de una o más de las condiciones enumeradas en la página opuesta. De acuerdo a la situación de la ciudad en que el asentamiento precario se encuentra, este concepto puede ser adaptado localmente. Por ejemplo, en ciudades como Río de Janeiro, donde el área habitable tanto para la clase media como para la población de los asentamientos precarios es insuficiente, podría ser formulado con dos o más de las condiciones.”

La Reunión del Grupo de Expertos también convino con una definición de Tenencia Segura:

Tenencia Segura es el derecho de todos los individuos y grupos a la protección efectiva por parte del Estado contra los desalojos ilegales.

Mejora de los asentamientos precarios: cinco dimensiones fundamentales²

Acceso al agua potable	Se considera que un hogar tiene acceso al suministro de agua potable si dispone de la <i>cantidad de agua suficiente</i> para el uso familiar, a <i>un precio asequible</i> , disponible a todos los miembros del hogar, sin que necesiten someterse a <i>un esfuerzo extremo</i> , especialmente las mujeres y los niños.
Acceso al Saneamiento básico	Se considera que un hogar tiene acceso adecuado al saneamiento básico, si sus miembros disponen de un sistema de eliminación de los excrementos, ya sea en la forma de <i>una letrina privada o de una letrina pública compartida con un número razonable de personas</i> .
Tenencia segura	Tenencia segura es el derecho de todos los individuos y grupos a contar con una protección eficaz del Estado contra los desalojos forzados. La gente cuenta con tenencia segura cuando: <ul style="list-style-type: none"> - Existen <i>pruebas documentales</i> que se puedan utilizar para comprobar el derecho a la tenencia; - Existe una <i>protección de hecho o de derecho</i> contra los desalojos forzados.
Durabilidad de la vivienda	Una casa se considera “durable” si está construida en un <i>emplazamiento no peligroso</i> y tiene una estructura <i>permanente y adecuada</i> lo bastante para proteger a sus habitantes de las inclemencias del tiempo tales como la lluvia, el calor, el frío y la humedad.
Área Suficiente para vivir	Se considera que una casa proporciona un área suficiente para que sus miembros vivan si no más de dos personas comparten la misma habitación.

² 2. Según las recomendaciones hechas en la Reunión del Grupo de Expertos en Indicadores que se llevó a cabo en Nairobi, en Noviembre de 2002. (http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/EGM_final_report_4_Dec_02.pdf)

Acceso a agua potable

Relevancia

El agua es una de las necesidades fundamentales para la vida humana, hecho que se da por sentado en el mundo desarrollado. El suministro de agua potable es absolutamente necesario para la vida y la salud, sin embargo, casi 2.000 millones de personas carecen de un acceso adecuado al suministro de agua o solo pueden obtenerlo a precios altos. En muchas ciudades, es muy común que los hogares de los asentamientos informales no estén conectados a la red de agua corriente y dependan de vendedores ambulantes a un precio que puede ser hasta 200 veces superior al del grifo. Mejorar el acceso al agua potable implica disminuir la carga que pesa sobre las personas, generalmente las mujeres, que buscan agua de las fuentes disponibles. Significa también reducir la mortalidad de las enfermedades relacionadas con el agua y mejorar la calidad de vida.

Indicador

Proporción de hogares con acceso a un suministro mejorado de agua

Componentes

Incluye la proporción de hogares con:

- Conexión directa (agua corriente) en la vivienda o en el terreno
- Acceso a un grifo público compartido, como máximo, por dos hogares
- Acceso a agua de otras fuentes:
 - pozo surgente
 - manantial protegido
 - recolección de agua de lluvia

El **precio** del agua debe **estar al alcance de todos** y su **cantidad debe ser suficiente** de modo que se disponga de ella **sin esfuerzo físico ni pérdida de tiempo excesivos**.

Suministro “no mejorado” de agua abarca: pozos y manantiales sin protección, agua provista por vendedores ambulantes o por camiones cisterna, agua embotellada (basado en la preocupación sobre la cantidad de agua suministrada y no sobre su calidad).

Fuentes de datos y metodología

La información acerca del acceso a un suministro mejorado de agua es recopilada de forma rutinaria en el ámbito nacional y subnacional en la mayor parte de los países, por medio de censos y encuestas. También se la recopila en las Encuestas Agrupadas de Indicadores Múltiples (MICS)³, Encuestas Demográficas y de Salud (DHS), Estudios sobre la Medición de los Niveles de Vida y otras encuestas.

Este indicador requiere la definición de diversos elementos:

- **Precio al alcance de todos:** el agua no debe consumir una proporción indebida del ingreso del hogar, es decir, debe consumir *menos del 10%* de ese ingreso
- **Cantidad suficiente:** el agua debe estar disponible en una cantidad de *por lo menos 20 litros por persona por día*;

³ Llevadas a cabo por UNICEF en varios países del mundo (<http://childinfo.org/MICS2/Gj99306k.htm>).

- **Sin esfuerzo físico ni pérdida de tiempo excesivos:** la obtención de agua para abastecer los hogares no debe tomar una proporción indebida del tiempo de los hogares (debe insumir *menos de una hora por día* para obtener la cantidad mínima suficiente de por lo menos 20 litros por persona por día).

Estas definiciones deben ser adaptadas al contexto local.

Las definiciones, fuentes y resultados deben ser confirmados por grupos de discusión, que pueden incluir urbanistas y administradores urbanos, expertos en el área específica del suministro de agua, informantes clave seleccionados entre habitantes de áreas de asentamientos precarios y áreas sin asentamientos precarios, etc.

Acceso al saneamiento básico

Relevancia

La carencia de saneamiento es uno de los principales problemas de salud pública, provoca enfermedades, afecciones y muerte. Altamente infecciosas, las enfermedades relacionadas con los excrementos, tales como el cólera, todavía afectan a comunidades enteras en los países en desarrollo. La diarrea, que se propaga con facilidad en un ambiente poco higiénico y con saneamiento inadecuado, mata a aproximadamente 2,2 millones de personas por año, en su mayoría niños de menos de 5 años. El saneamiento inadecuado, a través de su impacto sobre la salud y el medio ambiente, tiene implicaciones importantes en el desarrollo económico. Las personas faltan al trabajo debido a las afecciones provocadas por las enfermedades relacionadas con los excrementos. Aún más, la falta de una adecuada gestión de los excrementos, representa una amenaza fundamental para los recursos hídricos del mundo.

El saneamiento inadecuado, a través de su impacto sobre la salud y el ambiente, tiene implicaciones importantes en el desarrollo económico.

Indicador

Proporción de hogares con acceso a instalaciones sanitarias adecuadas

Componentes

Incluye la proporción de hogares con:

- una conexión privada directa (a la vivienda o al terreno)
 - al alcantarillado público
 - a un sistema séptico (con capacidad suficiente)
- una letrina con descarga, privada o compartida (no pública)
- una letrina de pozo mejorada, privada o compartida (no pública)

Las letrinas con descarga y las letrinas de pozo mejoradas deben estar conectadas a sistemas sépticos que no presenten riesgos de colmatación.

El saneamiento inadecuado incluye: letrinas secas o de cubo (de las que los excrementos son retirados manualmente), letrinas públicas, letrinas con pozo abierto.

Fuentes de datos y metodología

La información acerca del acceso a instalaciones sanitarias es recopilada de forma rutinaria en el ámbito nacional y subnacional en la mayor parte de los países, por medio de censos y encuestas. También se la recopila en las Encuestas Agrupadas de Indicadores Múltiples (MICS)⁴, Encuestas Demográficas y de Salud (DHS), Estudios sobre la Medición de los Niveles de Vida y otras encuestas.

Estos indicadores requieren la **definición** de diversos elementos:

- **Compartido:** las instalaciones deben ser compartidas entre *dos hogares como máximo*;

⁴ Llevadas a cabo por UNICEF en varios países del mundo (<http://childinfo.org/MICS2/Gj99306k.htm>).

- **Capacidad suficiente:** el sistema séptico debe tener capacidad suficiente para no estar expuesto a colmatación.

Estas definiciones deben ser adaptadas al contexto local.

Las definiciones, fuentes y resultados deben ser confirmados por grupos de discusión, que pueden incluir urbanistas y administradores urbanos, expertos en el área específica del suministro de agua, informantes clave seleccionados entre habitantes de áreas de asentamientos precarios y áreas sin asentamientos precarios, etc.

Tenencia segura

Relevancia

Los objetivos de proveer seguridad legal de tenencia e igualdad de oportunidades para el acceso a la tierra a todos, hombres y mujeres, son considerados cuestiones fundamentales para el desarrollo de los asentamientos precarios. Estos objetivos incluyen reformas legislativas y administrativas para darles a las mujeres acceso total e igualitario a los recursos económicos, incluyendo el derecho a la herencia, a la propiedad de la tierra y de otros bienes, al crédito, a los recursos naturales y a la tecnología adecuada.

La garantía de la tenencia segura no puede, por sí sola, resolver el problema de la falta de viviendas, la pobreza, las condiciones de vida insalubres y las viviendas inadecuadas. Sin embargo, la tenencia segura es uno de los elementos esenciales de una estrategia habitacional exitosa. Ya se ha demostrado que la falta de tenencia segura:

1. inhibe la inversión en viviendas;
2. entorpece la buena gobernanza;
3. socava la planificación a largo plazo;
4. distorsiona los precios de la tierra y de los servicios;
5. incrementa la pobreza y la exclusión social;
6. impacta de forma negativa a las mujeres y los niños (CNUAH, 1999).

Indicador

Proporción de individuos que tienen tenencia asegurada, es decir, que tienen:

1. *evidencia documental que puede ser usada para probar el estatus de tenencia segura;*
2. *protección de hecho o de derecho contra los desalojos forzados.*

Indicador Componente 1

Proporción de hogares urbanos que tienen **documentos que pueden ser usados como prueba del derecho a la tenencia.**

Incluye los hogares que tienen:

- títulos formales de propiedad tanto del terreno como de la residencia;
- un título formal de propiedad ya sea del terreno o de la residencia;
- contratos ejecutables⁵ o cualquier documento que pruebe un acuerdo de tenencia, solamente;

⁵ El hogar recibe un acuerdo ejecutable de las autoridades públicas en los casos en que los habitantes no tienen un título de propiedad formal, pero están protegidos contra el desalojo por diversas razones. Entre esas razones se encuentran: i) los derechos tradicionales a la tierra o prácticas consuetudinarias, o ii) la influencia política de los ocupantes ilegales. La tierra de propiedad tradicional sin documentos legales, es por lo general un fenómeno rural. Sin embargo, como resultado de la expansión urbana que abarca áreas rurales, estas tierras son tratadas por las autoridades públicas como tierras "urbanas" sujetas a la legislación moderna, lo cual hace aparecer a los residentes como "ilegales" sin que lo sean en realidad. A través de negociaciones individuales u organizadas, los residentes pueden conseguir que les otorguen documentos que los protejan del desalojo. Otro modo en que los ocupantes pueden conseguir que las autoridades públicas les otorguen acuerdos ejecutables es a través de movimientos de la sociedad civil. En tales casos, aunque los barrios se hayan iniciado con la ocupación ilegal de la tierra, transcurridos algunos años, las autoridades legales pueden otorgarles derechos de "ocupación" que evitan los desalojos.

- contratos formales de alquiler (hogares inquilinos);
- tenencia consuetudinaria u ocupantes irregulares, que tienen recibos de pago de impuestos (impuesto inmobiliario, tasas municipales, etc.) solamente;
- tenencia consuetudinaria u ocupantes irregulares con cuentas de servicios públicos a su nombre.

Fuentes de datos y metodología

Este indicador puede ser calculado a través de los datos del censo nacional sobre tipos de tenencia, que son generalmente los siguientes:

- Un miembro del hogar posee la unidad de vivienda
- Un miembro del hogar **alquila** toda la unidad de vivienda o una parte de ella
- Un miembro del hogar alquila toda la unidad de vivienda o una parte de ella en calidad de **inquilino principal**
- Un miembro del hogar alquila toda la unidad de vivienda o una parte de ella en calidad de **sub-inquilino**
- Otros acuerdos⁶.

Los datos obtenidos por el censo pueden ser usados como base para los cálculos. También deben usarse **otras fuentes**, tales como estudios especiales sobre tierra y vivienda, estudios sobre sin techo y ocupantes irregulares, etc.

Debe formarse un grupo de expertos, que incluya urbanistas y administradores urbanos, informantes clave seleccionados entre los habitantes de áreas de asentamientos precarios y áreas sin asentamientos precarios, especialistas en mercado inmobiliario, expertos en tenencia, etc. para analizar los datos y decidir si todos los hogares que se encuadran en las categorías censales precedentes pueden ser reconocidos o no como poseedores de la documentación suficiente que acredite su derecho a la tenencia. El grupo de expertos debe, en primer lugar, establecer los criterios que definan la tenencia segura para la localidad, teniendo en mente la definición general: **Tenencia segura es el derecho que tienen todas las personas y grupos a la protección efectiva del Estado contra desalojos forzados.** Todas las categorías locales de tenencia que no protejan efectivamente contra el desalojo forzado deben ser consideradas como no seguras. Los expertos deben evaluar qué proporción de los que fueron informados como propietarios e inquilinos es probable que tenga un contrato de alquiler formal u otra prueba de tenencia que impida que sean desalojados. Deben agregarse al número de los hogares desprovistos de tenencia segura los datos específicos obtenidos sobre los sin techo y los habitantes de la calle.

Indicador Componente 2

Desalojos: Proporción de hombres y mujeres que fueron desalojados de sus casas en los últimos diez años.

Fuentes de datos y metodología

⁶ DAES, División de Estadística, Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación (rev. 1), 1998, página 110.

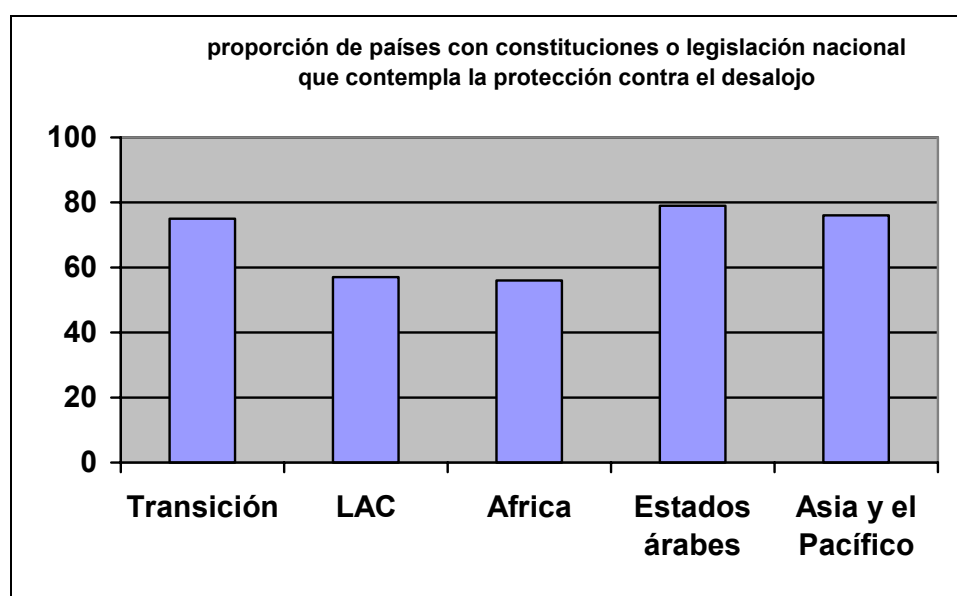
Un cálculo del número de personas desalojadas en los últimos 10 años da una indicación de la magnitud del problema. Sin embargo, no es un indicador del número de personas que carecen de tenencia segura. Es posible que esta información no esté disponible como información oficial. Usualmente es recopilada a través de estudios específicos sobre el tema. Las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de las cuestiones de derecho a la vivienda, incluso las asociaciones de consumidores, pueden hacer un cálculo del número de personas desalojadas por año.

Indicador Componente 3

Percepción de la tenencia segura: Proporción de los jefes de hogares que creen que no serán desalojados de su residencia actual dentro de los próximos cinco años.

Fuentes de datos y metodología

Los datos de este indicador pueden obtenerse por medio de encuestas de verificación con varias preguntas sobre la percepción que los individuos tienen acerca de su propia seguridad de tenencia.



Fuente: UN-HABITAT, base de datos de los indicadores urbanos mundiales, 1998

El cuestionario de la encuesta de verificación puede incluir:

- Si hay un cambio político (país/ciudad) ¿cree usted que los documentos que demuestran su derecho a la tenencia lo protegerán del desalojo? Sí / No
- ¿Piensa usted que hay alguna posibilidad de ser desalojado de esta vivienda sin un proceso legal? Sí / No
- En caso afirmativo, ¿por quién? Por mi cónyuge / Por otros miembros de la familia / Por las autoridades públicas / Por el propietario

Durabilidad de la vivienda

Relevancia

Por lo general, la estructura de la vivienda se considera durable cuando se usan ciertos materiales de construcción resistentes para construir el techo, las paredes y el piso. Aunque algunas casas pueden estar construidas con materiales clasificados como durables, las viviendas pueden no aún disponer de una protección adecuada contra las condiciones meteorológicas y el clima, debido al estado general de la vivienda. Por el contrario, un material tal vez no parezca durable, en el sentido moderno, pero sí lo sea, en el sentido tradicional, cuando está combinado con técnicas de reparación. Este es el caso de las viviendas típicas construidas con materiales naturales en las aldeas, mantenidas en buen estado por sus residentes gracias a reparaciones anuales.

La durabilidad de los materiales de construcción depende en gran medida tanto de las condiciones del lugar como de la tradición y capacidad de construcción y mantenimiento locales. Los materiales a ser considerados durables bajo las condiciones locales deben ser determinados por expertos también locales. Esto también es válido para el problema común de que las viviendas de las periferias semi-urbanas de las ciudades de los países en desarrollo a menudo siguen el modelo de las construcciones rurales usando materiales, que pueden ser considerados como no durables en condiciones urbanas. Además, la conformidad con los reglamentos locales y la calidad de la ubicación también son parte integrante de la definición. Estos dos indicadores no son fácilmente observables ya que se requieren conocimientos específicos sobre las condiciones legales y el plano de uso del suelo, así como técnicas de identificación de las áreas de riesgo.

Indicador

Proporción de hogares que viven en una casa considerada “durable”, es decir, construida en un área sin riesgos y con una estructura permanente y lo suficientemente adecuada como para proteger a sus habitantes de inclemencias del tiempo tales como la lluvia, el calor, el frío y la humedad.

Fuentes de datos y metodología

Este indicador puede ser calculado tomando como base los datos del censo nacional sobre la calidad de las unidades habitacionales. Debe formarse un grupo de expertos, que incluya urbanistas y administradores urbanos, informantes clave seleccionados entre los habitantes de áreas de asentamientos precarios y áreas sin asentamientos precarios, etc., para calcular el número de hogares que habitan viviendas precarias.

Los siguientes **emplazamientos** deben considerarse riesgosos:

- Viviendas asentadas en zonas de riesgo geológico (áreas sujetas a derrumbes, terremotos e inundaciones);
- Viviendas asentadas sobre rellenos sanitarios;
- Viviendas cercanas a áreas de alta contaminación industrial;
- Viviendas cercanas a otras zonas de alto riesgo, por ejemplo, ferrocarriles, aeropuertos, líneas de transmisión de energía.

Los siguientes factores de **durabilidad** deben ser tomados en cuenta al categorizar las unidades habitacionales:

- Calidad de la construcción (por ejemplo, los materiales usados en las paredes, piso y techo);
- Conformidad con los códigos, estándares y normas de construcción locales.

Área suficiente para vivir

Relevancia

Este es un indicador clave que mide la adecuación a la necesidad humana básica de abrigo. El espacio reducido por persona a menudo está asociado con ciertas categorías de riesgos a la salud y, por consiguiente, se lo considera un criterio fundamental para definir un asentamiento precario.

El hacinamiento está asociado a los pocos metros cuadrados por persona, o sea las altas tasas de ocupación -el número de personas por habitación y un elevado número de viviendas de un solo ambiente. Ejemplos de asentamientos precarios de todo el mundo muestran que las unidades habitacionales albergan a menudo a demasiada gente y que cinco o más personas comparten una unidad de una sola habitación destinada a cocinar, dormir y otras actividades del hogar. Varias definiciones locales de asentamientos precarios incluyen umbrales mínimos en lo que se refiere al tamaño del área, el número de estructuras en un bloque de asentamiento, el número de hogares o de personas o la densidad de unidades habitacionales de un área. Algunos ejemplos son la definición municipal de asentamiento precario de Kolkata que tiene una extensión mínima de 700 m² ocupada por casuchas, la de Bangkok con un mínimo de 15 unidades habitacionales por rai (1 600 m²), o la definición del censo indio con 300 personas o 60 hogares, por lo menos, viviendo en un bloque de asentamiento.

Indicador

Proporción de hogares con por lo menos tres personas por habitación






Fuentes de datos y metodología

Este indicador puede ser calculado usando los datos del censo nacional sobre el número de personas por habitación.

Una habitación se define como un espacio en una unidad habitacional u otro tipo de alojamiento cercado por paredes del piso hasta el techo, o por lo menos hasta dos metros de altura, con un área lo suficientemente grande como para que entre una cama de adulto, es decir, por lo menos cuatro metros cuadrados. Por lo tanto, el número total de tipos de habitaciones incluye cuartos de dormir, comedores, salas de estar, estudios, desvanes habitables, habitaciones de servicio, cocinas y otros espacios separados con fines residenciales⁷.

⁷ DAES, División de Estadística, Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación (rev. 1), 1998, página 106.

Informe sobre la Meta 11 de los ODM

<p>1. Establecer un grupo de trabajo para la Meta 11</p>		<p>Gobierno nacional Instituto Nacional de Estadísticas Gobierno local Grupos de investigación Sector privado ONG (organizaciones no gubernamentales) OBC (organizaciones basadas en la comunidad)</p>
<p>2. Evaluar la disponibilidad de datos</p> <p>3. Acordar las definiciones/conceptos</p> <p>4. Agregar los indicadores relevantes para la localidad</p>		<p>Estadísticas oficiales Datos de proyectos Cálculos Mapas</p>
<p>5. Recopilar los datos de la Meta 11</p> <p>Recopilar los datos secundarios Realizar nuevas encuestas si fuera necesario Actualizar los cuestionarios de los censos y de las encuestas de verificación en uso</p>		<p>Estadísticas oficiales Datos de proyectos Cálculos Mapas</p>
<p>6. Analizar los datos</p> <p>7. Preparar el informe preliminar</p> <p>8. Distribuir el informe entre el grupo de trabajo</p> <p>9. Revisar y ponerse de acuerdo sobre los resultados</p>		<p>Informe nacional sobre los Asentamientos Precarios (Meta 11)</p>
<p>10. Informe oficial y su difusión</p>		<p>Asociados nacionales y locales (Meta 11) UN-HABITAT PNUD División de estadísticas de la ONU Otros</p>

¿Qué deben incluir los informes?

Los informes deben incluir un cálculo estimativo general del progreso conseguido al mejorar las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos precarios en:

- áreas urbanas del país
- ciudades representativas seleccionadas;
- si fuera posible, para hombres y mujeres, ya que así se mostrará el beneficio que el progreso significó para cada sexo, si hubiera alguno.

Los cálculos estimativos pueden incluir:

1) Datos provenientes de fuentes secundarias (datos del censo, datos de las encuestas de verificación, datos relacionados con proyectos, etc.) que pueden mostrar el progreso hacia la consecución del objetivo:

- Usando los indicadores clave propuestos por UN-HABITAT en esta guía;
- Usando indicadores adicionales que pueden complementar los criterios de medición de las condiciones de los asentamientos precarios propuestos por UN-HABITAT.

2) Datos provenientes de fuentes primarias a través de nuevas encuestas de verificación que pueden mostrar el progreso hacia la consecución del objetivo:

- Usando los indicadores componentes y la metodología propuestos por UN-HABITAT en esta guía;
- Usando indicadores adicionales y preguntas que pueden complementar los criterios de UN-HABITAT para medir las condiciones de los asentamientos precarios.

3) Cantidad de hombres y mujeres que vieron mejoradas sus condiciones de vida a través de proyectos de recuperación y rehabilitación de asentamientos precarios, proyectos medioambientales y proyectos de reducción de la pobreza

Puede ser calculada mediante la revisión de los proyectos llevados a cabo a nivel nacional y en las ciudades, por medio de los cuales la población a la cual estaba dirigido el proyecto fue beneficiada y obtuvo resultados tangibles. En algunas ciudades, proyectos de gran magnitud pueden beneficiar a varios miles de hogares. Esto debe informarse como un progreso hacia el Objetivo de Desarrollo del Milenio, Meta 11 sobre los asentamientos precarios.

4) Tendencias y proyecciones que establecen los escenarios posibles para el futuro.

Para más información, póngase en contacto con
El Observatorio Urbano Mundial
Mejor información para mejores ciudades

UN-HABITAT
P.O. Box 30030, Nairobi, KENYA
Tel: (254-20) 623119, Fax: (254-20) 623080
guo@unhabitat.org
www.unhabitat.org/guo

ROLAC (Oficina Regional para América Latina y Caribe)
Av. Presidente Vargas 3131/1304
20210-030 Rio de Janeiro, RJ
Brasil
Tel: (5521)2515-1700
Fax: (5521)2515-1701
rolac@habitat-lac.org
www.unhabitat-rolac.org